

11.8.2011

Dnro 2295/4/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

SUULLINEN KÄSITTELY JOUKKOLIIKENTEEN TARKASTUSMAKSUA KOSKEVASSA VALITUSASIASSA

1 KANTELU

A pyysi 20.7.2010 päivätyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisua joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskevassa valitusasiassa sekä Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (HKL) päätöstä.

A teki asiassa oikaisuvaatimuksen HKL:lle ja valitti siitä annetusta vaatimukset hylkäävästä päätöksestä hallinto-oikeudelle. A katsoi matkustaneensa ohjeiden mukaan ja nousseensa raitiovaunuun rautatietorin pysäkillä eli samalla pysäkillä kuin tarkastajaryhmä. Kantelija kertoo, että hän eiehtinyt istuutua ennen tarkastusta, toisin kuin tarkastaja on muistionsa merkinnyt. Se, että matkalipun leimaaminen (21.53.01) tapahtui tarkastajan merkitsemän tarkastuksen alkamisajankohdan (21.52) jälkeen ei kantelijan mielestä ole merkityksellinen seikka, vaan se voi selittyä tarkastajan kellon olemisellä hieman väärässä ajassa. Kantelija kertoi, että hänellä on todistajanlausunnot siitä, että A nousi raitiovaunun kyytiin tarkastajien kanssa samalta pysäkiltä.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Oikeusasiamiehen kansliaan hankitusta asiakirjaselvityksestä käy ilmi, että kantelija yksilöi valituksessaan Helsingin hallinto-oikeudelle tapahtumalle kolme todistajaa yhteystietoineen. Kantelija vaati muun muassa tarkastusmaksun kumoamista sekä henkilökohtaisen selvityksen tarkastajilta siitä, miksi he valehtelivat asiassa. Valituksessaan hän ilmoitti, että todistajien lausunnot voidaan toimittaa pyynnöstä tai heihin voi olla yhteydessä suoraan puhelimitse.

Hallinto-oikeus hankki asiassa HKL:n lausunnon, johon kantelija antoi vastaselityksen. Kantelija kiisti edelleen tarkastajien muistiossa esitetyn tapahtumainkuvauksen paikkansapitävyyden, ja liitti vastaselitykseen kirjallisen todistajanlausunnon. Todistuksen allekirjoittanut henkilö todisti nousseensa raitiovaunuun samaan aikaan kantelijan kanssa rautatietorilta noin kello 21.50.

Päätöksessään Helsingin hallinto-oikeus jätti tarkastajien toimintaan kohdistuvat vaatimukset tutkimatta toimivaltaansa kuulumattomina, ja hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus katsoi, että kantelijalla ei

ole ollut tarkastushetkellä asianmukaista matkalippua. Päätöksen mukaan sillä seikalla, miltä pysäkillä kantelija on noussut raitiovaunuun, ei ollut asiassa oikeudellista merkitystä.

3.2

Oikeusohjeita

Hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, 36 §:ssä tarkoitettua viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä.

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Pykälän 3 momentin mukaan jos asianosainen pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimitaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Oikeusministeriön hallintolainkäyttötoimikunnan alaisen prosessityöryhmän mietinnössä Oikeudenkäynti hallintoasioissa (OMML 4/2011) todetaan suullisen käsittelyiden järjestämisessä huomioon otettavista tekijöistä muun muassa seuraavaa (s. 49): ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista samoin kuin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista ilmenee, että näitä tekijöitä ovat esimerkiksi asian laatu ja sen merkitys asianosaiselle sekä se, onko asiassa tarpeen selvittää tosiseikkoja suullisessa menettelyssä. Asianosaisen pyynnöllä on merkitystä tässä arvioinnissa, sillä asianosainen voi luopua oikeudestaan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa turvattuun asian suulliseen käsittelyyn.”

Prosessityöryhmä on ehdottanut suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa säännöstä tarkistettavaksi. Ehdotuksen 53 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan suullinen käsittely voitaisiin jättää toimittamatta, jos se on selvästi tarpeetonta, kun otetaan huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Säännösehdotusta koskevissa perusteluissa katsotaan, että suullista käsittelyä voidaan pitää selvästi tarpeettomana esimerkiksi, jos asian taloudellinen tai muu merkitys on asianosaisen olosuhteet huomioon ottaen vähäinen suhteessa suullisesta käsittelystä aiheutuviin kustannuksiin ja tosiseikoista on mahdollista esittää kirjallista selvitystä (mietinnön s. 134).

3.3

Selvitysten sisältöä

Hallinto-oikeustuomari B kertoi selvityksessään, että kantelija antoi valituksessaan kahden todistajan yhteystiedot, jotka voivat todistaa hänen nousseen 8.5.2009 raitiovaunuun samalta pysäkillä, Rautatieasemalta, kuin lipuntarkastajat. Kolmas todistaja on raitiovaunun matkustaja, jonka antaman kirjallisen lausuman kantelija toimitti hallinto-oikeudelle. Kirjallisen lausuman antanut henkilö kertoi nousseensa samaan aikaan noin kello 21.50A:n kanssa raitiovaunu numero 6:een Rautatien torilta.

Hallinto-oikeustuomari B katsoi, että tapahtumilla ennen raitiovaunuun nousemista ei ole asiassa merkitystä. Kirjallisen lausuman antanut henkilö ei ole ilmaissut nähneensä, että kantelija olisi maksanut matkan. Tämän vuoksi B katsoi, että suullisen käsittelyn järjestäminen mainittujen henkilöiden kuulemiseksi ei ollut tarpeen. A ei myöskään pyytänyt suullista käsittelyä, vaan tarjosi todistajien kirjallisia lausumia sekä mahdollisuutta ottaa heihin puhelimitse yhteyttä.

Selvityksen mukaan tarkastajat ovat aloittaneet tarkastuksen leimauskellon mukaan kello 21.52, ja

saman kellon mukaan kantelija on leimannut arvolippunsa kello 21.53.01. Tarkastusmaksumääräyksen kirjoittaneen tarkastajan muistion mukaan kantelija istui raitiovaunussa ikkunan puolella, pyysi vieressään istunutta naista siirtymään ja kävi leimaamassa arvolipun.

Koska tarkastajat astuvat raitiovaunuun viimeisinä, oli B:n näkemyksen mukaan ratkaisevaa se, että kantelija oli maksanut matkan vasta tarkastajien leimauksen jälkeen. Raitiovaunuliikenteessä matkustajalla edellytetään olevan asianmukainen lippu välittömästi matkan alkaessa, eikä matkustaja saa istuutua ennen arvolipun leimaamista. Käytäntö on ollut asian luonteesta johtuen tiukka. Hallinto-oikeustuomari B kertoi päätyneensä valituksen hylkäämiseen asian kokonaisarvioinnin perusteella.

Helsingin hallinto-oikeuden **ylituomari C** totesi lausuntonaan, että hän ei voi tuomiovallan käytön riippumattomuus huomioon ottaen yksittäistapauksessa ottaa sisällöllisesti kantaa tuomarin lainkäyttöasiassa tekemään ratkaisuun, jonka tuomari on tehnyt sovellettavien lain säännösten nojalla ja niiden mahdollistaman tulkinnan rajoissa.

Vastineessaan kantelija katsoi, että hallinto-oikeudelle tulisi olla lähetetty myös lipuntarkastajan selvitys, jossa hän kumoo mahdollisuuden siitä, että kantelija olisi noussut raitiovaunuun samaltapysäkiltä kuin lipuntarkastajat. Tarkastajan muistion mukaan hän ei ollut nähnyt kantelijaa ulkopuolelta, vaan näki hänen nousevan istumasta matkustettuaan kyydissä Rautatientorin pysäkille. Siksi kantelija nimenomaan todisti, että hän nousi vaunuun juuri rautatieaseman pysäkiltä. Koko tarkastustapahtuman aikana tarkastaja ei epäillyt, etteikö kantelijalla olisi lippua, vaan intti, miltä pysäkiltä hän oli tullut raitiovaunuun.

Kantelija oudoksui sitä hallinto-oikeuden päätökseen sisältyvää ajatusta, että hän olisi noussut raitiovaunuun, jonka edessä kaikkien nähtävillä on lipuntarkastajajoukko ja mennyt istumaan lippua leimaamatta. Tarkastajien leimaamisesta ei ollut kantelijan saamiin papereihin laitettu tarkkaa aikaa, vaan tarkastajien oma arvio 21.52. Kantelijan lippu oli leimattu 21.53.01. Kantelija oletti, että tarkastajat katsoivat kelloaan noustessaan vaunuun ja merkitsivät tämän ajan muistioihinsa. Aika ei A:n mielestä voi olla kovin tarkka eikä siksi todisteena pitävä. Myöskään kaikki tarkastajat eivät voi vaunusta poistuvista matkustajista johtuen nousta vaunuun täysin samaan aikaan.

Kantelija kertoi nousseensa raitiovaunuun taemman vaunun etummaisesta ovesta. Samasta ovesta hänen kanssaan nousi kaksi naispuolista lipuntarkastajaa. He eivät kiinnittäneet kantelijaan huomiota. Sen sijaan etummaiseen vaunuun noussut miestarkastaja oletti nähneensä kantelijan nousemasta istumapaikalta. Kantelija piti tällaista näköyhteyttä tapauksessa kyseenalaisena. Mies on ilmeisesti nähnyt liikkeen, joka on näyttänyt istumasta nousemiselta, vaikka kantelija on noussut portaista. A kertoi tuoneensa esille edellisissä selvityksissään, että hänen edessään oli nainen, jonka kantelija ohitti selän puolelta päästäkseen leimausautomaatille, mutta että kantelija oli noussut tähän tilanteeseen suoraan portaista.

Suullisen kuulemisen osalta kantelija totesi, että hän on ilmeisen epähuomiossa jättänyt puhelinnumerosa pois valituskirjelmästä hallinto-oikeudelle. Kantelija ihmetteli sitä ajatusta, että hän eihaluaisi tulla kuulluksi omassa asiassa. Tavallisena kansalaisena häneltä ei voida vaatia tarkkaa tietämystä hallinto-oikeuden toimintaperiaatteista. Kantelijan ilmoittamilta todistajilta olisi voitu kysyä, menikö kantelija kenties istumaan raitiovaunuun. Nyt asiaa voi enää olla vaikea muistaa.

Vastineessaan kantelija kertoi muun muassa myös, että matkustaja, joka oli kantelijan todistaja asiassa, tuli tarkastustapahtuman aikana kertomaan tarkastajille nähneensä A:n nousevan vaunuun samaan aikaan hänen kanssaan em. pysäkiltä. Tarkastaja ilmoitti hyvin töykeään sävyyn, ettei asia kuulunut hänelle ja ohjasi miehen takaisin paikalleen.

3.4

Kannanotto

Asiassa on kyse hallintolainkäyttölain suullisen käsittelyn toimittamista koskevien 37 ja 38 §:n tulkinnasta oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten valossa.

Kysymys suullisen käsittelyn järjestämisestä on riippumattoman tuomioistuimen harkintavaltaan kuuluva oikeuskysymys. Kun kuitenkin tulkittavat normit ovat prosessuaalisia ja kun suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuus perustuu kansallisen sääntelyn ohella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön linjauksiin, katson voivani tutkia asiaa laillisuusvalvojana (oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan periaatteista ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002 s. 19–21 ja Jääskeläinen, Petri: Tuomioistuinten valvonnan perusteet, rajoitukset ja sisältö. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010 s. 178–190).

Olen perustanut tarkasteluni nimenomaan puhutun prosessuaalisen perus- ja ihmisoikeuden turvaamisen näkökulmaan. Tuon seuraavassa esille eri osapuolten kirjallisessa menettelyssä esittämiä sellaisia vaatimuksia ja tapahtumatietoja, jotka ovat käsitykseni mukaan merkityksellisiä kysymykselle suullisen käsittelyn järjestämiselle.

Valituksessaan hallinto-oikeudelle valittaja ei nimenomaisesti vaatinut suullisen käsittelyn järjestämistä hallinto-oikeudessa. Valituksessaan kantelija kirjoitti muun muassa seuraavasti: *”Olin kuitenkin oikaisuvaatimukseeni liittännyt kahden todistajan yhteystiedot sekä heidän lausuntonsa siitä, että nousin raitiovaunuun samalta pysäkiltä kuin lipuntarkastajat, enkä näin ollen ole voinut jo istua vaunussa tarkastuksen alkaessa kuten tarkastaja väittää tapahtuneen.”*

Valittaja esitti hallinto-oikeudelle näkemyksensä tapahtumainkuvauksesta, joka vastaa tässä kanteluasiassa esitettyä. Sen mukaan kantelija olisi noussut raitiovaunuun Rautatieaseman pysäkiltä. Kantelijan mukaan hän havaitsi ennen kyytiin nousemista tarkastajaryhmän, ja että kaksi naispuolista tarkastajaa myös havaitsivat hänet, joka frakkipukuisena erottui helposti muista matkustajista. Kantelijan mukaan hän nousi raitiovaunuun, leimasi lippunsa ja käveli vaunun takaosaan. Tämän jälkeen nuori miespuolinen tarkastaja tuli tiedustelemaan häneltä pysäkkiä, jolta kantelija oli noussut kyytiin. Jonkin ajan päästä vanhempi miespuolinen tarkastaja tuli paikalle ja väitti nähneensä kantelijan nousevan istumasta leimaamaan lipun. Kantelija kertoi kysyneensä muilta matkustajilta, olivatko he nähneet mitään, jolloin nuori mies (todistaja 3) tuli kertomaan, että hän oli noussut raitiovaunuun samaan aikaan kantelijan kanssa. Valituksen mukaan heidän käskettiin olla hiljaa ja mies ohjattiin paikalleen.

Valituksessaan kantelija nimesi kolme todistajaa ilmoittaen heidän osoitteensa ja puhelinnumeron. Yksi kirjallinen todistus on oheistettu hallinto-oikeudelle annettuun vastaselitykseen. Viitatus todistaja 3:n todistuksen mukaan *”... todistan, että nousin samaan aikaan raitiovaunuun nro 6[A:n nimipois-tettu] ... kanssa rautatientorilta n. klo 21.50 perjantaina 8.5.2009.”*

Valituksessaan hallinto-oikeudelle kantelija toi esille sen, että hän oli tiedustellut mahdollista valvontakamera-aineistoa, jota ei kuitenkaan enää ollut saatavissa. Valituksessaan kantelija vaati muun muassa *”henkilökohtaisen selvityksen tarkastajilta siitä, miksi he valehtelivat, sillä mikään muu kuin valehtelu ei selitä tapahtunutta. Liitteenä HKL:n hallinto- ja talousyksikön päätös alkuperäisenä. Todistajien lausunnot voidaan toimittaa pyynnöstä tai heihin voi olla yhteydessä suoraan puhelimitse.”*

Hallinto-oikeuden käytettävissä olevassa kirjallisessa aineistossa on muun muassa lipuntarkastajien muistio 8.5.2009, jossa on selostettu tarkastajan näkemys tapahtumainkuvauksesta. Siinä kiistettiin valittajan näkemys siitä, että hän olisi noussut kyytiin Rautatien pysäkillä ”*tai ainakaan kukaan mlt [matkalipuntarkastaja] ei nähnyt henkilön nousevan samalta pysäkillä.*” Muistion lopussa todetaan: ”*Kysyjä toista matkustajaa todistamaan hänen puolestaan.*”

Hallinto-oikeuden hankkimassa HKL:n 29.10.2009 päivätyssä selvityksessä selostetaan mainitun muistion sisältöä ja tuodaan esille tarkastuksen alkuhetki minuutin tarkkuudella ja A:n lipun leimaus hetki sekunnilleen, sekä että ”*tarkastajat yrittivät katsoa jo pysäkillä, ketkä nousevat samankulku-neuvon kyytiin tarkastajien kanssa. Kukaan tarkastuspartion jäsenistä ei nähnyt [A:n nimi poistettu] pysäkillä. [A:n nimi poistettu] kertoi olleensa tarkastushetkellä frakki päällään. Kyseinen asu olisi tavallisuudesta poikkeavana asuna helposti havaittu jo pysäkillä ammatikseen ihmispaljoudessa liikkuvien tarkastajien toimesta.*”

Hallinto-oikeuden 7.5.2010 antamassa päätöksessä selostetaan valittajan vaatimukset ja niiden osana hänen vaatimuksensa saada tarkastajilta henkilökohtainen selvitys siitä, mikseivät he puhu totta. Päätöksessä selostetaan myös A:n valituksen perusteita.

Hallinto-oikeus ei antanut erillistä päätöstä suullisen käsittelyn järjestämisestä. Pääasiaa koskevan päätöksen perusteluissa tuodaan ilmi, että tarkastajat ovat nousseet raitiovaunuun kello 21.52, ja A:n lippu on leimattu 21.53.01. A:lla ei katsottu olleen tarkastushetkellä asianmukaista lippua. Sillä seikal-la, miltä pysäkillä A on noussut raitiovaunuun kyytiin, ei katsottu olevan asiassa oikeudellista merki-tystä. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen.

Omana käsityksenäni totean seuraavan.

Hallinto-oikeus on nähdäkseni perustanut ratkaisun pitkälti siihen, että arvolipun leimaus on suoritettu vasta noin minuutti tarkastuksen alkamisen jälkeen. Ymmärtääkseni tästä syystä hallinto-oikeus on katsonut, että kysymyksellä siitä, miltä pysäkillä A on noussut raitiovaunuun, ei ollut oikeudellista merki-tystä. Ilmeisesti samasta syystä tapahtuman muitakaan yksityiskohtia ei ole nähty asiassa merki-tyksellisinä.

Kysymys lipuntarkastuksen alkuhetken suhteesta matkustajan arvolipun maksuhetkeen näyttää siis olleen asiassa ratkaiseva. Hallinto-oikeudesta saamastani asian kirjallisesta aineistosta ei käy ilmi, vastaavatko matkalipuntarkastajien käyttämä leimauskello arvolipun leimauslaitteen kelloa sekunnil-leen. Hallinto-oikeuden päätöksessä ei kiinnitetä huomiota siihen, että tarkastuksen alkuhetki on merkitty tarkastajan muistioon vain minuutin tarkkuudella, kun taas kantelijan lipun maksuhetkestä on sekuntitarkka tieto.

Käsittääkseni sikäli kuin voidaan pitää täysin selvänä sitä, että tarkastuksen alkuhetkeksi merkitty ajankohta vastaa täsmällisesti sitä kellonaikaa, jonka arvokorttien leimauslaite rekisteröi matkustajan leimausten kohdalla, voidaan hallinto-oikeuden päätökseen sisältyvää johtopäätöstä pitää perusteltu-na. Jos kuitenkin kysymys ajankohtien vastaavuudesta on epäselvä, voivat myös muut tapahtumia koskevat tiedot olla oikeudellisesti merkityksellisiä.

HSL:stä saamieni tietojen mukaan matkalippujen tarkastaja katsoo raitiovaunussa tarkastuksen al-kamisajankohdan tarkastuslaitteen näytöltä. Tämä aika on sama kuin mikä on kortinlukijalaitteen näy-töllä [näytöllä kellonaika esitetään minuutin tarkkuudella]. Tarkastuksen alkuhetken määrittelyyn ei käytetä omaa kelloa tai järjestelmää. Tarkastajalaitteet ja HSL-alueen kulkuneuvojen/laiturialueiden

matkakortinlukijat ovat yhteydessä samaan taustajärjestelmään, josta tapahtuu myös kellonajan päivitys; näin ollen aikatiedot tarkastaja- ja matkakortin lukijalaitteissa ovat samat. Taustajärjestelmän kellon aika saadaan ylläpidetystä aikalähteestä. Ajoneuvossa olevien laitteiden kellonajan tarkkuus on noin +/- 1 sekunti.

Kantelija on kaikissa vaiheissa pitänyt kiinni siitä, että matkalipun tarkastajien kirjallisesti esittämä tapahtumainkuvaus ei pidä paikkaansa. Eroja tapahtumainkuvauksissa on erityisesti siinä, ovatko kantelijan mukaan samasta ovesta vaunuun nousseet kaksi naispuolista tarkastaa havainneet kantelijaa Rautatieaseman pysäkillä (samalla siitä, miltä pysäkillä A on noussut kyytiin), onko kantelija leimannut lipun välittömästi raitiovaunuun noustuaan ja onko kantelija istunut ennen nuoren miespuolisen tarkastajan saapumista hänen puheilleen. Kantelija on pitänyt näitä seikkoja tärkeinä oikeiden tapahtumatietojen selvittämiseksi, ja hän on tarjonnut yksilöidysti seikkoihin liittyvää todistelua.

Selvityksen antanut hallinto-oikeustuomari B on vedonnut siihen, että A:n nimeämä todistaja ei ole kertonut nähneensä, että A olisi maksanut matkan. Lisäksi B vetosi siihen, että A ei pyytänyt suullista käsittelyä, vaan tarjosi todistajien kirjallisia lausuntoja sekä mahdollisuutta ottaa heihin puhelimitse yhteyttä.

Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Pykälän 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan kuitenkin jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Mitä suullista käsittelyä koskevaan pyyntöön tulee, totean, että kantelija on valituksessaan vaatinut lipuntarkastajilta henkilökohtaista selvitystä. Se, että kantelijan vaatimus sisältyi samaan virkkeeseen, jossa kantelija myös vaati rahallista hyvitystä julkisesta häpäisystä – eli esittänyt vaatimuksen, joka mitä ilmeisimmin ei ole kuulunut hallinto-oikeuden toimivaltaan –, tekee vaatimuksen luonteen osin tulkinnanvaraiseksi.

Nähdäkseni mainittua vaatimusta henkilökohtaisesta kuulemisesta ja ylipäätään suullisesta käsittelystä tulisi kuitenkin tulkita kokonaisuutena. Kantelija on mielestäni oikeassa siinä, että henkilöltä, jolla ei ole lakimieskoulutusta, ei voida edellyttää hallinto-oikeudessa sovellettavien menettelysäännösten tarkkaa tuntemusta. Hallintolainkäytön puolella on pidetty tärkeänä periaatteena sitä, että asioita tulee voida hoitaa myös ilman oikeudelliseen avustajaan turvautumista. Hallintolainkäyttölain 33 §:ssä säädetty ilmentää virallisperiaatetta asioiden selvittämisessä. Näkemykseni mukaan tämän periaatteen tulisi heijastua hallinto-oikeuden prosessinjohtollisiin toimenpiteisiin muun muassa siten, että asianosaisten mahdollisesti epäselviksi tulkittuja vaatimuksia pyrittäisiin oma-aloitteisesti selventämään.

Käytettävissäni olevan aineiston valossa tässä tapauksessa on käsitykseni mukaan ollut varsin selvää, että kantelijan tarkoituksena on ollut vaatia suullisen käsittelyn järjestämistä. Näkemystä tukee ylipäätään hänen ja HSL:n vahvat näkemuserot tapahtumafaktoista. Erityisesti tulkintaa perustelee se, että kantelija on vaatinut tarkastajilta henkilökohtaista selvitystä. Samoin näkemystä tukeese, että hän on yksilöinyt kolme nimenomaan todistajaksi nimeämäänsä henkilöä kertomaan asiaan liittyvistä

tapahtumista.

Näissä olosuhteissa siitä, että kantelija on viitannut mahdollisuuteen todistajien kirjalliseen tai puhe-
limitse tapahtuvaan kuulemiseen, ei mielestäni voida päätellä, että tämä ilmentäisi tarkoitusta jättää
suullista käsittelyä vaatimatta. Lähinnä lausuma osoittaa sitä, ettei kantelija ole yksityiskohtaisesti
tuntenut hallinto-oikeuden toimintatapoja. Tästä ei kuitenkaan tulisi koitua valittajalle haitallisia seu-
raamuksia, kun hänen toiveensa suullisen käsittelyn suhteen muuten ilmenee varsin selvästi.

Mitä hallinto-oikeudelle toimitetun kirjallisen todistajan lausuman sisältöön tulee, totean, että tapauk-
sen faktat ovat edellä kuvatuin tavoin olleet monessa suhteessa vahvasti riidanalaiset. Kysymys siitä,
oliko todistaja nähnyt kantelijan maksavan matkan, on sellainen faktatason seikka, jonka selvittämi-
nen olisi ollut mahdollista suullisessa käsittelyssä.

Se, että lipuntarkastuksen alkuhetki on esitetty kirjallisessa aineistossa vain minuutin tarkkuudella
(21.52), ja että kantelijan leimaushetki on tiedetty sekuntitarkasti (21.53.01), ei nähdäkseni aukotto-
masti sulje pois sitä mahdollisuutta, etteikö kantelija olisi toiminut kertomallaan tavalla ja leimannut
lipun raitiovaunuun noustessaan. Tarkastuksen alkuhetken kirjaus minuutin tarkkuudella voi tarkoittaa
sitä, että tarkastus olisi alkanut lähes kello 21.53.

Kantelija oli siis esittänyt hallinto-oikeudelle vahvasti tarkastusmuistiosta eroavan tapahtumainkuva-
uksen, vedonnut naispuolisten tarkastajien mahdollisiin havaintoihin, kauempaa vaunuun nousseiden
miespuolisten tarkastajien havaintoedellytyksiin sekä ulkopuoliseen todistajaan. Kantelija on toisin
sanoen riitauttanut tarkastajien havaintojen luotettavuuden tai uskottavuuden. Mielestäni näissä olo-
suhteissa kellonaikojen eroavuuksiin – jolla oli hallinto-oikeuden päätöksessä niin ratkaiseva merki-
tys – olisi ollut perusteltua pyrkiä saamaan seikkaperäisempi selvitys kuin minkä hallinto-oikeuden
kirjallinen aineisto mahdollisti.

Suullisen käsittelyn tarpeellisuuden osalta on vielä otettava huomioon asian laatu. Oikeuskirjallisu-
udessa joukkoliikenteen tarkastusmaksua pidetään rangaistus- eli sanktioluonteisena hallinnollisena
seuraamuksena (ks. esimerkiksi Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus, Helsinki 2007, s. 194). Hal-
linnolliset sanktioluonteiset seuraamukset ovat nyttemmin vakiintuneet osaksi oikeusjärjestelmääm-
me.

Sanktioluonteisille hallinnollisille seuraamuksille on asetettu eräitä rikosoikeudellista menettelyä
muistuttavia vaatimuksia, vaikka yhtäläisyysmerkkejä suhteessa varsinaisten rikosasioiden käsitte-
lyyn ei kaikin osin voida vetää (ks. esimerkiksi PeVL 74/2002 vp (ammattikorkeakoululaki) s. 5,
PeVL 32/2005 vp (öljypäästömaksu) s. 3, PeVL 33/2000 vp (menettämisseuraamukset) ja PeVL
7/2004 vp (kilpailunrajoituslaki) s. 2).

Viranomaisen määrättävissä oleva joukkoliikenteen tarkastusmaksu on alkujaan säädetty tavallisen
lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 3/1977 vp). Perustuslakivaliokunta on sittemmin nimenomaisesti
todennut, että tarkastusmaksu on sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus (PeVL 55/2005 vp s. 2).

Lakiin vuonna 2005 tehtyjen muutosten yhteydessä esillä oli myös kysymys liputta matkustamisen
kriminalisoimisesta. Lakivaliokunta totesi tuolloin, että vaikka tarkastusmaksun määräämiseen liittyy-
kin tiettyjä rankaisullisia piirteitä, se on kuitenkin oikeudelliselta luonteeltaan hallinnollinen eikä rikos-
oikeudellinen seuraamus. Lakivaliokunta päätyi siihen, että menettelyä ei ollut tuossa yhteydessä syy-
tä kriminalisoida. Lakivaliokunta piti kuitenkin tärkeänä selvittää erityisesti se, voitaisiinko suunnitel-
mallinen liputta matkustaminen kriminalisoida (ks. LaVM 2/2006 vp).

Käsitykseni mukaan joukkoliikenteen tarkastusmaksun luonne sanktioluonteisena hallinnollisena seuraamuksena perustele jo lähtökohtana sitä, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä rikosasioissa koskevien vaatimusten tulisi mahdollisuuksien mukaan täyttyä myös tällaisen asian käsittelyssä hallintolainkäytössä. Kuten todettu, asiassa ei kuitenkaan ole kyse rikosprosessin kovasta ytimestä, eikä kaikkien perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimusten tarvinne soveltua tällaisiin asioihin samalla tavalla kuin varsinaisten rikosasioiden kohdalla.

Kysymykseen oikeuteen suulliseen käsittelyyn sanktioluonteisissa hallinnollisissa seuraamusasioissa on viimeaikaisessa oikeuskäytännössä kiinnitetty enenevää huomiota. Esimerkiksi veronkorotuksia koskevan oikeuskäytännön (KHO 2007:67–68) mukaan hallinto-oikeuden tulee suorittaa tapauskohtainen analyysi vaaditussa suullisessa käsittelyssä ilmoitettujen todisteiden ja niiden todistusteemojen merkityksestä kulloinkin käsillä olevien veronkorotukseen liittyvien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi. Suullisen käsittelyn tarveharkinnassa huomiota tulee kiinnittää myös siihen, missä määrin todistettavaksi halutut seikat riippuvat suullisen näytön harkinnasta ja todistajaan liittyvästä uskottavuusarviosta. Veronkorotusten kohdalla vailla merkitystä ei ole myöskään se, kuinka suuresta veronkorotuksesta on kyse.

Tässä asiassa mainitut tulkintalinjaukset ovat muissa kuin seuraamuksen ankaruuteen liittyvissä suhteissa selvästi puhuneet suullisen käsittelyn tarpeellisuuden puolesta. Tapahtumafaktat on riitautettu monin osin, ja kantelija on pyrkinyt esittämään näyttöä henkilötodistelulla, jolla on ollut selvä temaattinen yhteys riidanalaisiin seikkoihin.

Arvioitavaksi jää vielä hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin kriteeri vaaditun suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisestä asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeettomana. Edellä on tuotu ilmi, että oikeusministeriön työryhmä on ehdottanut lakiin säännöstä, jonka tarkoituksena on mahdollistaa suullisen käsittelyn järjestämättä jättäminen asian laadun ja vähäisen merkityksen sekä prosessiekonomisten tekijöiden perusteella. Tältä osin voimassa oleva laki – viitattessaan asian laadun mukaiseen tarpeettomuuteen – ei käsittäkseni olennaisesti poikkea mainitusta ehdotuksesta ja sen perusteluista.

Voimassa oleva hallintolainkäyttölaki on yleislaki, ja sen 37 ja 38 §:n säännöksiä sovelletaan kaikissa hallinto-oikeudessa käsiteltävissä asiaryhmissä. Näin ollen myöskään esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksuista tehtyjä valitusasioita ei voida sulkea pois säännösten tarkoittaman suullisen käsittelyn piiristä.

4

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Käsitykseni mukaan kantelijan perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 §:ssä turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olisi toteutunut paremmin, jos asiassa olisi järjestetty suullinen käsittely relevantin suullisen todistelun vastaanottamiseksi. En kuitenkaan voi katsoa hallinto-oikeuden ylittäneen asiassa harkintavaltaansa niin, että minulla olisi riittäviä perusteita enempään toimenpiteisiin.

Saatan edellä esittämäni käsitykset Helsingin hallinto-oikeuden tietoon.